

На правах рукописи

**БЕЛЯЕВА**  
**Ольга Маратовна**

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ РОССИЙСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ:  
*история и современность***

Специальность 12.00.01 – Теория и история права  
и государства; история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Казань - 2006**

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права  
Государственного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования  
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-  
Ленина»

**Научный руководитель**  
доктор юридических наук, профессор  
**Горбачев Иван Георгиевич**

**Официальные оппоненты:**  
доктор юридических наук, профессор  
**Мазаев Владимир Дмитриевич**

доктор юридических наук, профессор  
**Хачатуров Рудольф Леонович**

**Ведущая организация**  
Московский университет МВД России

Защита состоится 2 ноября 2006 года в 10 часов на заседании  
Диссертационного совета К212.081.01 по защите диссертаций на  
соискание ученой степени кандидата наук в Государственном  
образовательном учреждении высшего профессионального образования  
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»  
(420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд.324).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного  
образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный  
университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан 29 сентября 2006г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета К 212.081.01  
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Единство государственной власти провозглашено Конституцией РФ в качестве одного из принципов федеративного устройства (ч. 3 ст. 5)<sup>1</sup>. Система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами, установленными федеральным законом. В пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти (ст. 77 Конституции). Кроме того, п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов РФ к совместному ведению Федерации и ее субъектов.

Общие принципы организации государственной власти в субъектах федерации в той или иной форме закреплены практически всеми федеративными конституциями. Однако пределы федерального регулирования данной сферы общественных отношений весьма разнятся: от «поверхностной» аргентинской модели до относительно «детализированных» мексиканской и канадской<sup>2</sup>. К первому типу можно отнести и Основной закон ФРГ, согласно которому «конституционный строй земель должен соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона. В землях... народ должен иметь представительство, созданное общими, прямыми, свободными, равными и

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993г. // Российская газета. – 1993. – 25 дек.

<sup>2</sup> См.: Конституция государств Американского континента / Перевод под ред. Г.С. Гурвича. – Т.1. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1957. – С.12-40; Т.2. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1959. – С.356-440; Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С.15-29; 153-228; 318-336.

тайными выборами» (ч. 1 ст. 28). В аргентинских провинциях «создаются собственные местные учреждения, которые и управляют. Провинции избирают своих Губернаторов, законодателей и других должностных лиц без вмешательства Федерального Правительства» (ст. 122 Конституции Аргентины). Конституция Соединенных Штатов Америки всего лишь гарантирует каждому штату республиканскую форму правления (ч. 4 ст. 4).

В противовес такому подходу мексиканская конституция устанавливает «внутренний порядок штатов... в форме республиканского, представительного, народного правления» (ст. 115 Конституции) и подробно регулирует порядок избрания губернаторов и формирования законодательных органов штатов. Самый значительный блок норм, посвященных органам власти субъектов федерации, содержится в конституционных актах Канады. Исполнительную власть канадской провинции возглавляет лейтенант-губернатор, порядок назначения и деятельности которого регулируется ст. 58-68 Конституционного акта 1867 г. Осуществление законодательной власти в провинциях регулируется ст. 69-88 данного акта.

Российская конституционная модель регулирования основ организации органов власти субъектов Федерации носит промежуточный характер: с одной стороны, конституционное закрепление общих принципов организации государственной власти в субъектах РФ носит предельно общий характер, с другой - сами общие принципы, содержащиеся в нормах Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ<sup>3</sup>, можно охарактеризовать как сверх-

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 42. - Ст. 5005; 2000. - №31. - Ст.3205; 2001. - №7. - Ст.608; 2002. - №19. - Ст.1792; №30. - Ст.3024; №50. - Ст.4930; 2003. - №27(ч.II). - Ст.2709; 2004. - №25. - Ст.2484; №50. - Ст.4950; 2005. - №1(ч.1). - Ст.25; №30(ч.1). - Ст.3104; 2006. - №1. - Статьи 10,13,14; №23. - Ст.2380; №29. - Ст.3124; №30. - Ст.3287.

детализированные. Более того, они имеют тенденцию к дальнейшей конкретизации, что порождает вопрос о соответствии содержания указанного Закона его названию, а также конституционным рамкам федерального законодательного регулирования данной сферы общественных отношений.

Среди недостатков российской конституционной модели закрепления основ организации власти субъектов РФ можно назвать и то, что сама Конституция РФ предусмотрела принятие по данному вопросу обычного федерального, а не федерального конституционного закона. Это позволило федеральному законодателю (впрочем, не без участия представителей субъектов Федерации в «верхней» палате российского парламента) значительно понизить статус правового регулирования данного вопроса и длительное время затягивать с принятием федерального закона, регулирующего организацию власти в субъектах РФ, что негативно сказалось на практике государственного строительства.

До сих пор в отечественной правовой системе отсутствует однозначная трактовка конституционного принципа единства системы исполнительной власти. Наряду с закреплением единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), Конституция предусматривает, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти только в пределах ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения (ч. 2 ст. 77). Таким образом, единство исполнительной власти распространяется исключительно на ведение Федерации и совместное ведение, причем в самой Конституции отсутствует упоминание о наличии жесткой подчиненности органов исполнительной власти в субъектах РФ федеральным органам исполнительной власти, отсутствует термин «вертикаль исполнительной власти», ничего не сказано и о полном дублировании на уровне субъектов РФ структуры федеральных органов исполнительной власти. Пункт «н» ст.

72 Конституции предусматривает в рамках совместного ведения только установление общих принципов организации системы органов государственной власти, а ст. 73 по умолчанию относит вопросы организации системы исполнительной власти в субъектах РФ к ведению самих субъектов.

На решение данной проблемы, как нам представляется, положительным образом повлияли бы выбор сбалансированной модели разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти и законодательное закрепление механизмов ответственности за ее полную и своевременную реализацию. При этом проблема разделения властей по вертикали не должна трактоваться исключительно как проблема разграничения компетенции. Конституционное закрепление оптимальной модели размежевания компетенции не исчерпывает всей системы властеотношений. Концептуальное решение вопроса видится во включении в Конституцию РФ отсылочной нормы, предусматривающей необходимость принятия федерального конституционного закона, регулирующего общие принципы организации государственной власти в субъектах РФ, что выведет, наконец, данный комплекс проблем на должный уровень нормативного правового регулирования.

**Степень разработанности темы.** К настоящему моменту накоплен обширный массив отечественных и зарубежных исследований по проблемам организации и функционирования государственной власти.

Большой вклад в исследование теоретико-правовых вопросов государственной власти, ее основных признаков и принципов принадлежит отечественным ученым: Алексееву С.С., Архиповой Н.И., Багдановой Н.А., Баглаю М.В., Байтину М.И., Баранову В.М., Бельсону Я.М., Венгеру В.А., Витруку Н.В., Воеводину Л.Д., Графскому В.Г., Гулиеву В.Е., Даниленко Г.М., Денисову А.И. Железнову Б.Л., Зимненко Б.Л., Ильинскому И.И., Керимову А.Д., Корельскому В.М., Кудрявцеву В.Н., Кутафину О.Е., Лукашуку И.И., Маклакову В.В., Мальцеву Г.В.,

Марочкину С.Ю., Марченко М.Н., Муромцеву Г.И., Нерсисянцу В.С., Петроченко Н.П., Топорнину Б.М., Фарукшину М.Х., Хабибулину А.Г., Черниловскому З.М., Чиркину В.Е., Шахраю С.М. и зарубежным исследователям: Альмейеру А., Блантону Д.Е., Брину Б., Гору А., Джанг М., Джанфранко П., Дилгеру Д., Димонду С., Дюверже М., Кацу Р., Клайну М., Клемменсону Н., Лаборде С., Лови Т., Рембару Ч., Рингу А.Х., Родсу Р.М., Фил А., Фрайя Е. Фридману Б., Шайо С., Шику А. и др.

Среди работ отечественных авторов, посвященных перспективам развития органов государственной власти, отдельным аспектам управления, месту органов исполнительной власти в системе государственных институтов представляют интерес труды: Архиповой Н.И., Бобылева А.И., Веремеенко И.И., Игнатова В., Котелевской И.В., Марковой А.Н., Оболонского А.В., Окунькова Л.А., Старилова Ю.Н., Тихомирова Ю.А. и др. Представляют интерес работы зарубежных авторов: Арнхарта Л., Беркли Д., Бойда С., Вильямсона Е., Генри А., Корвина Е., Крозье М., Листона Р., Мэйси Д., Сиглиано Т., Сидэнфилда М., Эдвардса Г.

В представленной работе использованы также фундаментальные труды философов, государствоведов и политиков: Августина, Аристотеля, Бодена Ж., Вебера М., Гегеля Г., Гоббса Т., Ленина В.И., Локка Д., Макиавелли Н., Маркса К., Монтескье Ш., Руссо Ж.-Ж., Соловьева В.В., Сперанского М.М., Спинозы Б., Токвилля А., Филмера Р., Энгельса Ф.

Однако до сих пор проблема соотношения федерального и регионального уровней государственной власти и эффективности их функционирования представляет собой одно из дискуссионных направлений в отечественном государствоведении.

Актуальность проблемы, недостаточная разработанность в современной юридической науке предопределили выбор темы исследования, ее комплексный, междисциплинарный характер.

**Объектом диссертационного исследования** выступают теоретико-правовые и социально-политические проблемы функционирования государственной власти в современной России.

**Предметом исследования** являются соотношение государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральной государственной властью, основные тенденции развития системы органов государственной власти в условиях модернизации российской государственности.

**Цель и основные задачи исследования.** **Целью** настоящего исследования является теоретико-правовой анализ развития федеральной и региональной государственной власти в контексте политических, экономических и социальных преобразований в современной российской государственности.

Постановка такой цели определила следующие основные **задачи** диссертационного исследования:

- анализ действующих российских и зарубежных правовых доктрин с целью определения основных признаков и принципов функционирования государственной власти;
- определение места и роли исполнительной власти в системе разделения властей в современном государстве;
- обобщение отечественного и зарубежного опыта создания современной модели государственной власти;
- выявление основных тенденций эволюционного развития системы федеральных и региональных органов государственной власти в современном государстве;
- определение объема и границ государственно-властной деятельности органов государственной власти в условиях построения эффективного правового государства и полноценного гражданского общества в России.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания,



выявленные и разработанные современной наукой и апробированные практикой. Из специальных методов в ходе исследования применялись системный, структурно-функциональный, исторический, сравнительно-правовой методы, метод интерпретации и другие методы, а также законы и категории диалектики (единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и уникального) и методологические приемы (анализ и синтез, сравнение и обобщение, индукция и дедукция).

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что в ней при современном научном подходе проведено исследование общетеоретических и политико-правовых аспектов федеральной и региональной государственной власти, ее составных элементов и особенностей функционирования в условиях правовой демократической государственности.

Результатом научного анализа данной проблемы являются **положения, выносимые на защиту:**

- Государственная власть в те или иные периоды развития и функционирования играет неоднозначную роль в жизнедеятельности общества. Во всяком явлении множество граней, которые, на первый взгляд, могут проявлять себя по-разному, а порой и в противоречии по отношению друг к другу. Противоречив в своем становлении, развитии и функционировании такой сложный феномен как государственная власть. Ее структура в общем и целом детерминируется экономической основой, социальной структурой, интересами и волей политически господствующих сил.

- Система органов государственной власти – необходимый атрибут любого государственного образования. Конституция РФ четко разграничивает органы государственной власти Российской Федерации, т.е. федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти субъектов Федерации – система государственных

органов, действующих в субъектах Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в субъектах Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Следует отметить необходимость основных начал организации органов государственной власти на всех ее уровнях и инвариантности, свойственной конкретным субъектам. Система органов государственной власти в субъектах РФ, как и в Российской Федерации, строится на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъекта РФ устанавливается им самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти в соответствии с федеральным законом. Ч.2 ст. 77 Конституции устанавливает, что федеральные органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации в пределах ее ведения и полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

- Исполнительная власть в современном государстве представляет собой сложную, многоуровневую систему, осуществляющую целый комплекс государственных функций. Вместе с тем, в правовой науке сохраняется традиционный подход к институту государственной власти, не отвечающий, в целом, принципам функционирования органов исполнительной власти в современных условиях. Анализ традиционных принципов и категорий, используемых в правовой науке, иллюстрирует сохранение инерции взглядов на основы организации и функционирования

системы органов исполнительной власти и безусловный приоритет централизации функционирования органов исполнительной власти.

В современных российских условиях организация основ функционирования исполнительной власти по принципу децентрализации, представляется наиболее приемлемой и перспективной.

- Важнейшей тенденцией развития современного государства является непереносимое увеличение объема полномочий системы органов исполнительной власти. В этой связи с большой долей сомнения стоит рассматривать точки зрения ученых, квалифицирующих любое расширение полномочий органов исполнительной власти государства, как попрание прав и свобод человека и других демократических ценностей.

- Отсутствие процессуальных норм, как показывает анализ регионального законодательства, негативно сказывается на взаимодействии органов государственной власти при выполнении конкретных управленческих задач. Если в положениях об органах исполнительной власти закреплено право, например, получать информацию, экспертизу, отчет и т.п., то в положении органа исполнительной власти субъекта РФ, как правило, отсутствует закрепленная обязанность предоставлять требуемую информацию.

Поэтому было бы целесообразным права и обязанности (материальные нормы) по взаимодействию элементов системы закреплять в положениях об органах государственной власти субъектов РФ, а процедуру их взаимодействия, как уже указывалось, - в административном регламенте взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ.

**Практическая значимость исследования** состоит в возможности использования материалов и выводов диссертации в процессе преподавания курсов: «Теория государства и права» и «Актуальные проблемы теории государства и права», «Политология», «Конституционное право Российской Федерации и зарубежных стран», а также в повседневной деятельности представителей государственных

органов и общественных организаций. Содержащиеся в работе рекомендации по совершенствованию законодательства могут найти практическое применение в нормотворческой деятельности институтов государственной власти и правоприменительной практике.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования излагались автором на международной научно-практической конференции, ежегодных итоговых научных конференциях Казанского государственного университета и его филиала в г. Набережные Челны, а также получили отражение в опубликованных статьях.

**Структура диссертационного исследования.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются степень разработанности темы, объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологическая основа, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечаются практическая значимость и апробация результатов исследования.

### **Глава I. Теоретико-методологические основания исследования государственной власти в общей теории права и государства**

В первом параграфе – *«Политико-правовая природа государственной власти»* - автор раскрывает политико-правовую природу феномена государственной власти, причины и условия ее проявления.

Несомненно, изучение национальных основ власти и специфики политико-правового мышления является весьма интересным для исследователя. В рамках такого, по сути историко-культурного исследования, необходима не простая регистрация отдельных событий, а сведение единичных практик к целостному образу власти, её роли в пространстве и времени. Здесь исследователь, в первую очередь, сталкивается с историей мысли, в конечном счёте, с особыми политико-правовыми типами властвования, адекватными стилю мыследеятельности индивидов в конкретном ментальном поле.

Многие исследователи властной проблематики соглашаются с тем, что власть своим возникновением предшествует и государству, и, соответственно, политической жизни общества, её глубинные истоки лежат еще в мифологии. «Именно мифология как первичная еще нерасчлененная форма культуры, пластичная модель миропонимания и социорегуляции определяла, наполняла, - как замечает А.Ю. Мордовцев, – глубинный уровень коллективного и индивидуального сознания, включающий и бессознательные элементы, формировала совокупность готовностей, установок и предрасположенностей индивидов или социальных групп действовать, мыслить, чувствовать и воспринимать мир определенным образом».

Власть, с нашей точки зрения, скорее следует рассматривать как реальность, которая обнаруживает себя в сердцевине общественной жизни, где её образ возникает в практике и для практики (её упорядочивания, структурирования), а за ней всегда стоит некоторая онтологическая утвердительность. Повторим, что она всегда зависит от идеала социального сосуществования и ментального порядка, форм властного мышления, её образов. Последние аккумулируют коллективную память, историю властных смыслов, систему приёмов и способов властвования. В ментальных структурах переплетаются практика мысли и действий социальных субъектов, в контексте которых выстраивается своя иерархия

политико-правовых ценностей, разворачиваются глубинные идеи порядка, власти, закона, управления и, соответственно, конструируются в целом в конкретно-исторический образ политического и правового мира. «В любую мировую эпоху, – пишет А. Н. Уайтхед, – можно обнаружить некое глубокое космическое воззрение, неявно принимаемое и выражающееся в мотивах каждодневных действий. Эта глубинная космология выражима только частично... Для каждой эпохи есть некая общая форма форм мышления: как воздух, которым мы дышим, эта форма так прозрачна, так вездесуща и так явно необходима, что только напряженными усилиями мы приходим к её осознанию».

Если в этом ракурсе попытаться осмыслить властное начало как определенное смысловое ядро, выстраивающее, организующее и регулирующее движение различных социальных сил в соответствии с конкретным мировоззрением и образом порядка, справедливости (в его ментальном измерении), то можно сказать, что власть (точнее определенное властное мышление) инициирует создание социальных институций, их иерархический порядок и специфику взаимоотношений. Последние своим существованием устанавливают (легитимируют) общие «правила игры» и саму структуру и техники властных отношений. Благодаря чему случайные и разнохарактерные социальные силы сплавляются в стройные и плотные общественные отношения. Одним словом, чем больше эти связи структурируются на основе переплетения между собой ментальных образов, идей с конкретными условиями и факторами, чем больше эти институции получают легитимности и легальности и, соответственно, влияния на волеустремление соединяемых ими людей, тем больше общество приобретает чувство национального и политического единства, упорядоченность и «понятность» наличного мира.

Дальнейшее развитие властного мышления, как можно увидеть из истории России, происходило не на пустом месте, а на той реальной

духовной почве, которая была подготовлена тысячелетним развитием мифологического, языческого, а затем религиозного сознания. Безусловно, элементы мифа, его структура и повествовательные мотивы, оформляющие повседневные отношения, сохранили своё присутствие и оказывали влияние на восприятия власти, на политическое структурирование государственного пространства, да и на саму специфику властных отношений. Традиционные формы иллюзорного сознания, в особенности языческие практики, оказались очень живучими, и они, конечно, в ином облики получали свою «рационализацию» в христианских учениях о праве и государстве, и далее в интеллектуальных традициях поздней России (в большей степени, конечно, у славянофилов и консерваторов). Причем, оговоримся, можно увидеть культурное, духовное, системообразующее (в том числе и на государственном уровне) влияние христианства на Россию, но это влияние, как справедливо замечает И.Л. Солоневич, было только результатом национальной особенности страны, его национального и нравственного духа.

Второй параграф – *«Федеральный и региональный уровни функционирования государственной власти»* - посвящен сравнительно-правовому анализу государственной власти в центре и регионах России.

Российская модель федерализма характеризуется активной динамикой трансформации внутренней системы, в том числе и изменчивостью правового оформления связей между субъектами и их отношений с федеральным центром, почвой для которой выступает прежде всего политическая обстановка.

Достаточно непродолжительный российский опыт построения федеративного государства, тем не менее, позволяет сделать определённые выводы относительно оптимальности тех или иных вариантов федеративных отношений. Так, Российское государство менее чем за десять лет прошло путь от децентрализованной федерации, в которой субъекты обладали максимальной автономией, сопоставимой с

суверенными правами, до сверхцентрализованного государства, в котором федерализм служит лишь «ширмой» фактически унитаристского типа взаимоотношений отдельных территорий.

В этой связи, представляется весьма плодотворным исследование относительного недавнего прошлого российской государственности с применением методов исторического (вертикального) сравнительного правоведения с целью практического применения наработанного позитивного опыта построения федеративных отношений и избежания отклонений от заданного Конституцией России стратегического курса.

На наш взгляд, сравнительный правовой анализ федерального и регионального уровней власти следует проводить по критериям сопоставления системы федеральных и региональных органов государства и соответствующих систем законодательства с учётом поэтапного изменения характера соотношения между ними.

Так, система формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации прошла путь от демократических выборных форм с их относительной самостоятельностью и политической независимостью до полного контроля со стороны федеральной власти с возможностью последней формировать и прекращать деятельность региональных органов власти. Реформирование, направленное на обеспечение единой вертикали власти, происходит в ряде случаев с игнорированием основ федерализма, в которых весьма важное значение имеет и относительная самостоятельность регионов, что в нынешних условиях практически перестаёт быть ощутимым.

То же можно сказать и относительно деформации федеративных отношений в области правотворческой деятельности. В соответствии со ст. 76 Конституции РФ федеральные законы имеют прямое действие на территории Российской Федерации и, следовательно, не нуждаются в дополнительном «подкреплении» законами субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что данное положение было изначально



закреплено конституционным образом, осуществление этой нормы серьёзно изменилось за тот период, с которого действует Конституция Российской Федерации. Трансформация отношения от полного несоблюдения, сопровождаемого дублированием федеральных законов региональными, объявлением федеральных законов недействующими на территории субъекта, к современному состоянию, когда границы правотворчества в субъектах Российской Федерации практически сузились до вопросов регионального значения, произошла без серьёзных кадровых изменений в составе руководящих государственных органов наиболее активных субъектов Федерации. Однако федеральные законы не могут заменить правовые акты субъектов Российской Федерации в силу необходимости детализации норм федерального законодательства применительно к условиям соответствующего субъекта Федерации. Вот почему «в условиях федеративного устройства нашего государства его законодательная система имеет два уровня: федеральный и субъектов Российской Федерации. Но эти уровни законодательства взаимосвязаны и попытки их изолированного развития нарушают конституционное единство правовой системы и законодательства, выражающееся, прежде всего, в общих целях и принципах законотворчества, строгой иерархии законодательных и иных правовых актов, механизмах предотвращения и устранения юридических противоречий» (Ю.А. Тихомиров). В российской правовой теории и практике появилось мнение, что в нашей стране существует не только два уровня государственной власти, но и два независимых друг от друга уровня законодательства.

Наряду с попытками преуменьшить роль субъектов Российской Федерации, длительное время имели место и гипертрофированное восприятие их самостоятельности. Так, вряд ли можно согласиться с позицией ряда исследователей, считающих, что субъекты Федерации сформировали относительно самостоятельные отрасли права. Все отрасли российского права имеют конституционные начала, закрепленные в

федеральной Конституции. Отрасли права, отнесенные ст. 72 Конституции к предметам совместного ведения, состоят как из федеральных нормативных актов, так и из нормативных актов субъектов Федерации и базируются на общем предмете и методе правового регулирования. Правовые акты субъектов Федерации можно рассматривать как структурный компонент правовой системы России.

Таким образом, следует отметить, что деятельность субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения является не столько дополнительным звеном, способствующим созданию комплексного механизма реализации федеральных принципов, сколько важным элементом самого механизма регулирования в сфере совместного ведения, который «снимает» известную абстрактность общедеревальных норм, наполняя их спецификой региональной практики правоприменения. В этой связи основной задачей развития государственной власти и законодательства в сфере совместного ведения является гармонизация взаимоотношений субъектов Российской Федерации и федерального центра с учетом их системного характера и относительной самостоятельности каждого.

Гармонизация - это процесс обеспечения согласованности правовых актов, соразмерности объема полномочий принявших их субъектов, достижения целей, заданных государственными институтами. Сбалансированные между собой формы государственной и правовой деятельности как бы «гасят» одну из причин юридических коллизий и тем самым вносят свой нормативный вклад в процесс устранения внутрифедеративных противоречий и их последствий. Гармонизация законодательства Российской Федерации и ее субъектов в сфере совместного ведения является одной из важных граней оптимизации системы законодательного регулирования в сфере совместного ведения.

В третьем параграфе – *«Историко-правовой анализ вертикального взаимодействия органов государственной власти»* - проводится

исследование становления и развития взаимодействия федеральных и региональных систем государственной власти.

Первой политически возможной попыткой преобразовать Россию в федерацию конституционных автономий стала «Государственная Уставная грамота» Александра I (1820 г.), главным содержанием которой, включающей 191 статью, было создание принципиально новых отношений между центральной властью и отдельными областями. В частности, статья 1 Уставной грамоты гласила: «Российское государство со всеми владениями, присоединенными к нему под каким бы наименованием то ни было, разделяются сообразно с расписанием, ...на большие области, называемые наместничества». В каждом наместничестве предполагалось создание наместнических сеймов, созываемых на регулярной основе. Сам наместник и Совет наместничества были бы независимы в решении местных вопросов «земледелия, промышленности и торговли».

Таким образом, к исходу правления Александра I выявились два возможных пути обновления Российской империи: первый - предусматривал эволюционную перестройку государства на федеративных началах; причем сам Александр I нисколько не сомневался в ценностях самодержавия и рассматривал федерализм лишь как инструмент административного управления страной, а второй – это путь, предложенный П.И. Пестелем и предполагавший создание унитарного государства-нации.

Во второй половине XIX в. идеи федерализма находят понимание, в основном, в радикальной среде. Одно время ими увлекался М.А.Бакунин, который, в частности, «блистательным проявлением федерализма» называл гражданскую войну Севера и Юга в Америке. Знаменитые деятели «Народной воли» в своей Программе 1879 г. отмечали: «...Русское государство по характеру и условиям жизни населения делится на области самостоятельные во внутренних своих делах, не связанные в один

общероссийский союз. Внутренние же дела области ведаются областным управлением; дела же общегосударственные – Союзным правительством. Народы, насильственно присоединенные к русскому царству, вольны отделиться или остаться в Общерусском союзе».

В период царствования Николая II Россия вновь оказалась не в состоянии приступить к масштабному изменению государственной системы и норм права, которые не соответствовали отношениям возникающего в стране буржуазного общества. Институты, созданные реформами 1860-х годов – земское и городское самоуправление, всеобщая воинская повинность, судебная система – распространялись не на все территории, народы и сословия империи. Ограничительный – в сословном и этно-конфессиональном отношении – характер имели законы, регулирующие порядок выборов в Государственную Думу. Конституционное ограничение монархии, предусмотренное Манифестом 17 октября 1905 г. было запоздалым и непоследовательным.

Конституционный период в истории страны, ставший концом истории императорской России, открывается «Основными законами» от 23 апреля 1906 г., разработанными С.Ю.Витте и его сотрудниками.

События 1917 г. показали несоответствие даже реформированного в 1905-1906 годах государственного устройства России реалиям нового XX в. Ни провозглашение России республикой, ни Октябрьский государственный переворот, ни Декларация прав народов России не изменили принципиальную ситуацию, сложившуюся после Февральской буржуазно-демократической революции. Эти события рассматривались большинством российской общественности не как крушение государственности, а как, прежде всего, избавление от самодержавной монархии. Временное правительство во главе с А.Ф.Керенским прямо поощряло национально сепаратистские устремления. На местах создавались национальные органы власти, формировались национальные воинские части, декларировались национально-культурные программы. В

этих условиях идея «федерации народов» становилась приемлемым средством сохранения относительного единства России.

РСФСР была провозглашена в январе 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов. На первых порах новому режиму не удалось собрать в единое государство все территории бывшей Российской империи: Финляндия, Польша, Литва, Латвия, Эстония, Тува объявили о своей независимости, а независимые Украина, Белоруссия, Туркестан и закавказские республики вступили с РСФСР в договорные отношения. Одновременно на территории самой РСФСР начался хаотичный процесс образования национальных автономий, которые часто меняли статус, а некоторые вообще прекратили свое существование.

Союз Советских Социалистических Республик был создан на первом Съезде Советов, проходившем 30 декабря 1922 г., что было подготовлено пятилетним развитием интегративных связей между независимыми республиками (октябрь 1917 г. – декабрь 1922 г.) в ходе борьбы с иностранной интервенцией против Советской России, преодоления последствий гражданской войны и экономической разрухи, а также усилением внутренней консолидации в связи с изоляцией России на международной арене.

СССР был задуман как федерация нового типа: добровольный союз независимых республик - национально-государственных единиц, возникших в результате самоопределения и волеизъявления наций, под которыми понимались этнические общности. При этом добровольность объединения союзных республик в одно федеративное государство обеспечивалась как политической гарантией – признанием суверенности и равноправия каждой нации в составе союзного государства, так и юридической гарантией – правом свободного выхода национальных республик из Союза, которое было закреплено в конституциях СССР 1924, 1936 и 1977 годов. Одновременно формально федеративное объединение народов было увязано с тоталитарной сущностью нового государства, что

превращало советский федерализм в фикцию. Ко времени принятия конституций СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. федерация стала лишь декоративным прикрытием унитарных реалий.

Конституционные основы советской модели федерации изначально содержали принципиальные нарушения принципа единства государства. Впоследствии именно эти базовые идеологические и юридические принципы – право республик на сепарацию, создание союза как результата «свободного волеизъявления наций» и пр., ставшие краеугольным камнем государственного устройства СССР, а также других «социалистических федераций» - Югославии и Чехословакии, оказались одной из главных причин их распада.

Исследователи считают, что в своем развитии собственно российский федерализм прошел три этапа: создание основ социалистической модели федерализма (1918-1936 гг.); утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве России (1937-1985 гг.); реформы государственного устройства перед принятием Конституции 1993 г.

Принятие в 1993 г. новой Конституции Российской Федерации стало актом, свидетельствующим о выборе России в пользу демократии, федерализма и правового государства.

Таким образом, на протяжении российской истории можно выделить, как минимум, три переломных момента, когда страна стояла перед федеративным выбором: первая четверть XIX века (Александр I), первая четверть XX века (советская модель федерации) и, наконец, начало 90-х годов прошлого столетия, когда появились реальные надежды переустройства российского государства на подлинно федеративных началах.

## **Глава II. Модернизация государственной власти в современной Российской Федерации**

В первом параграфе – *«Федеральная государственная власть в условиях административной реформы: проблемы и пути решения»* - рассматриваются условия и факторы, способствующие эволюции государственной власти в периоды трансформации российской государственности.

Исследуя опыт, накопленный Россией и другими государствами за последнее столетие, анализируется эволюция развития конституционно-правовых основ системы органов исполнительной власти и предлагается общий вывод о существовании тенденции усиления роли органов исполнительной власти в современном государстве. При этом, подобные тенденции сохраняются независимо от национальных особенностей государств: формы государственного устройства, формы государственного правления, типа рыночной системы и многих др.

Сказанное не означает, что вообще не происходило никаких структурно-функциональных изменений в системе исполнительной власти. Они были, и весьма существенными, но, во-первых, их нельзя признать реформой, то есть цепью последовательных шагов, имеющих свой окончательный идеальный образ, существующий в концептуальной модели, а, во-вторых, эти преобразования, о которых будет сказано ниже, имели весьма узкий, можно сказать, узко прагматичный характер, обусловленный начавшейся в те годы либерализацией экономики.

Каковы же особенности первого этапа (1991–1993 годов) преобразований в структуре и функциях органов исполнительной власти?

Первое. В связи с приватизацией, разгосударствлением некоторых отраслей (прежде всего, внутренняя и внешняя торговля, сырьевые отрасли), передачей отдельных государственных функций частным (или государственно-частным) компаниям ряд «промышленно-экономических»

министерств и государственных комитетов был упразднен и на их месте возникли смешанные государственно-частные акционерные компании (к ним можно отнести, в первую очередь, российские акционерные общества «Газпром», «Единые энергетические системы» с контрольными пакетами акций в руках государства), частные нефтедобывающие (и нефтеторгующие компании), например «Лукойл». Были ликвидированы также Министерство внешней торговли, Госплан, Госснаб и др.

Второе. С учетом новых задач, свойственных либерализируемой экономике, были созданы, в частности, неведомые плановой экономической системе государственные органы, как: Государственный комитет по управлению государственным имуществом (называвшийся неодинаково в разное время, но имеющий до сих пор в качестве главной задачи – приватизацию государственной собственности); Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур – антимонопольное ведомство, в функции которого входило: «содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства; предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства»; Федеральная налоговая служба и Федеральная служба налоговой полиции (упраздненная в настоящее время), Федеральное казначейство (последнее – «в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения республиканского бюджета Российской Федерации, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств») и т. д.

Третье. К этому периоду относятся первые попытки как-то упорядочить систему федеральных органов исполнительной власти. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 1992 г. «Об



упорядочении системы государственного управления» было установлено, что в эту систему входят: министерства, государственные комитеты, федеральные службы, агентства, комитеты (при Президенте, Правительстве, министерствах).

Второй этап преобразований в сфере исполнительной власти России можно датировать 1994–1996 годами. Такой временной промежуток обосновывается следующими обстоятельствами. 12 декабря 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, существенно изменившая как принципы государственной власти, так и ее структуру. Естественно, установление конституционного строя отразилось и на исполнительной власти, на ее взаимоотношениях с иными ветвями власти. Реально же новая конструкция власти заработала с начала 1994 г.

Третий этап попыток административной реформы датируется 1997–1999 годами, который интересен прежде всего тем, что именно тогда была выработана Концепция административной реформы. И хотя она не была официально принята, тем не менее ее разработка и все, что с этим было связано, оказало немалое влияние на последующее отношение к государственному строительству.

Отсутствие политического внимания к административной реформе подтверждалось тем, что принимаемые в этот период нормативные правовые акты никак не коррелировали с положениями посланий Президента Российской Федерации и не были направлены на изменение самих принципов построения и функционирования исполнительной власти. Так, 17 марта 1997 г. появился Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти», но слово «совершенствование» в нем было лишь данью аппаратной традиции: на самом деле речь шла об очередном изменении структуры федеральных органов исполнительной власти (еще раз подчеркнем, что таких указов до 2000 г., изменявших структуру

органов на основе никому не понятных критериев, было издано более десяти).

Последний, четвертый этап попыток осуществления административной реформы начался с января 2000 г. и продолжается с переменным успехом по настоящее время. Понятно, что такая датировка связана с досрочным прекращением полномочий Президентом Б. Н. Ельциным и с президентским началом В. В. Путина.

История с неудавшейся реализацией концепции административной реформы сыграла, тем не менее, свою положительную роль. Во-первых, как в продвинутой части общества, так и в политической элите, среди многих чиновников высшего и среднего звена утвердилось убеждение в необходимости менять принципы организации и функционирования государственного аппарата. Нельзя, конечно, утверждать категорично, но можно предполагать, что если бы не было настойчивых напоминаний в документах эпохи Б.Н. Ельцина о такой необходимости и об основных направлениях трансформации, то идея административной реформы оформлялась бы еще долго. Во-вторых, разработанная концепция стала достоянием, если не всего общества, то хотя бы части элиты, а потому многие ее идеи, поначалу казавшиеся чем-то нереальным, к 2000 г. обрели вполне респектабельный характер и стали обсуждаться более серьезно.

При этом становится всё более очевидным, что важной частью административной реформы в постсоветской России, в отличие от многих других стран, где проводятся административные реформы, является изменение базовых принципов функционирования властных институтов, прежде всего исполнительной и президентской власти. Это изменение формулируется просто: «не общество для власти, а власть для общества». Такая трансформация предполагает и информационную прозрачность власти, прежде всего принципов выработки и принятия наиболее важных для общества решений, и мировоззренческую внятность власти, и структурирование политической системы в целом ради укрепления

принципа подконтрольности и ответственности публичной власти. Однако пока можно наблюдать шаги лишь сугубо «технологического» характера, которые важны сами по себе, но которые могут дать эффект лишь в иных политических условиях. Отрыв «технологического» элемента реформы от «политико-идеологического» (т.е. игнорирование этого второго элемента) не только не приведет к ожидаемому повышению эффективности власти, но и может повернуть само понятие «эффективность» в сторону, противоположную демократическому развитию.

Второй параграф – *«Оптимизация системы органов государственной власти в регионах»* - посвящен политико-правовому анализу процесса становления «новой» российской государственности и развитию концепции «сильной региональной власти» в условиях демократического общества.

Для того, чтобы четко представлять, из каких элементов может состоять система органов государственной власти субъекта Российской Федерации, рассмотрим вопрос о том, какие из органов власти могут входить в систему органов исполнительной власти субъекта РФ и какой административно-правовой статус они могут иметь. Общеизвестно, что административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливается конституциями, уставами субъектов РФ, детализируется их законами и положениями об этих органах власти и должен определять: во-первых, к какой ветви власти относится этот орган; во-вторых, к какому уровню этой ветви он относится; в-третьих, какова может быть его организационно-правовая форма. Исходя из этого можно предполагать его объем прав и обязанностей, характер компетенции и т.д.

Согласно смыслу норм Федерального закона от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", одним из элементов системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации является его высший исполнительный орган. Обычно это правительство, администрация, кабинет министров,

коллегия администрации субъекта РФ. На наш взгляд, к элементу системы органов исполнительной власти можно отнести и высшее должностное лицо субъекта Федерации - президента, губернатора, главу администрации, как лицо, возглавляющее в субъекте РФ исполнительную власть.

При определении административно-правового статуса высшего исполнительного органа и высшего должностного лица субъекта РФ проблем не возникает, ибо во всех субъектах Российской Федерации статус этих элементов системы органов исполнительной власти, как правило, закреплён должным образом.

На основании названного Федерального закона иные органы исполнительной власти субъекта РФ также относятся к элементам системы органов исполнительной власти: министерства, департаменты, главные управления, управления, инспекции, комитеты, отделы, комиссии, т.е. органы, наделённые общей, функциональной или отраслевой компетенцией. Именно эти органы, как правило, выполняют управленческие функции: принимают управленческие решения в порученной сфере, несут ответственность за состояние дел в ней и т.д. Это вполне обоснованно, поскольку министерства, департаменты и главные управления в субъектах РФ - чаще всего органы исполнительной власти общей компетенции; комиссии и инспекции - это контрольно-надзорные органы исполнительной власти, а управления и отделы являются отраслевыми или функциональными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Как показал анализ законодательства субъектов РФ, проблем с отнесением данных органов исполнительной власти к системе исполнительной власти субъекта не возникает, и в положениях об органах власти указывается, что они входят в систему органов исполнительной власти того или иного субъекта Российской Федерации.

Однако о других органах власти субъекта РФ, которые входят в региональную систему органов исполнительной власти, в положениях об

этих органах власти не указывается. На наш взгляд, к числу элементов системы органов исполнительной власти субъекта РФ можно отнести органы власти, которые обладают определенными правовыми особенностями их статуса. Особенность их положения также заключается и в том, что они, будучи самостоятельными организациями, не входят в состав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но их главной задачей является оказание помощи в выполнении возложенных на органы исполнительной власти субъекта РФ задач и функций. В этот блок могут быть включены органы власти, которые организуют деятельность высшего исполнительного органа субъекта РФ, высшего должностного лица, других органов исполнительной власти субъекта РФ, и органы власти, которые обеспечивают деятельность органов исполнительной власти. К таким органам власти можно отнести аппарат правительства (администрации) субъекта РФ, администрацию президента (губернатора), секретариаты указанных органов и т.д., поскольку именно эти органы выполняют функции по организации и обеспечению деятельности названных лиц и органов власти.

В **Заключении** излагаются основные выводы диссертационного исследования.

### **По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

#### *Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:*

1. Беляева О.М. Правовой статус и правовое положение субъекта федерации / О.М. Беляева // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал ("Black Holes" in Russian Legislation). – М. – 2006. - №4. – С.59 (0, 05 п.л.).
2. Беляева О.М. Участие субъектов публичной власти в частноправовых отношениях с позиций функционального подхода / О.М.

Беляева // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сборник материалов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы гражданского права и процесса (посвященной памяти и 70-летию со дня рождения профессора Я.Ф. Фархтдинова)», Казань, 12-13 октября 2006 г. / Отв. ред. Д.Х. Валеев, М.Ю. Челышев. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2006. – С.18-20 (0,18 п.л.).

*Работы, опубликованные в иных изданиях:*

3. Беляева О.М. Эволюция государственной власти в России: постановка проблемы / О.М. Беляева // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 54. – Тольятти: ВУиТ, 2006. – С. 291-296 (0,325 п.л.).

4. Беляева О.М. Укрупнение субъектов Российской Федерации – парадокс или закономерность? / О.М. Беляева // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 55. – Тольятти: ВУиТ, 2006. – С. 52-56 (0,25 п.л.).

5. Беляева О.М. Основания (источники) легитимации государственной власти в России / О.М. Беляева // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 56. – Тольятти: ВУиТ, 2006. – С. 210-215 (0,315 п.л.).

6. Беляева О.М. К вопросу об укрупнении субъектов РФ / О.М. Беляева // Материалы XIII международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2006». – М.: МГУ, 2006. – С.305-306 (0,125 п.л.).

7. Беляева О.М. Оптимизация системы органов исполнительной государственной власти в регионах Российской Федерации / О.М. Беляева // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 59. – Тольятти: ВУиТ, 2006. – С. 214-229 (0,9 п.л.).